

Ohne Hintergedanken

Investitionen durch ausländische staatseigene Unternehmen werden zunehmend zum Politikum in Europa. Doch nur selten geht es tatsächlich um Geopolitik.

Von Milan Babic | 27.01.2020

Lesen Sie diesen Artikel auch auf Englisch.

Ende des Jahres 2019 unterzeichnete der chinesische Industriekonzern Jingye einen Vertrag zur Rettung des insolventen Stahlherstellers British Steel. In den kommenden Jahren wird Jingye in das Unternehmen mehr als eine Milliarde Pfund investieren. Weil Jingye enge Beziehungen zum chinesischen Staat unterhält, sahen viele Beobachter darin einen geopolitischen Zug: Die Übernahme würde der Kommunistischen Partei einen „gefährlichen Fuß in der Tür" verschaffen. China würde – so diese Lesart – in Großbritannien „seine Fahne hissen".

Ähnliche Investitionen staatseigener oder staatlich kontrollierter Unternehmen in Europa werden zunehmend zum Politikum. Gefordert wird eine härtere Haltung gegenüber den staatskapitalistischen Wettbewerbern von außen. Häufig besteht bei diesem Export des „Staatskapitalismus" in Form ausländischer Direktinvestitionen der Verdacht, es handele sich dabei um ein geopolitisches trojanisches Pferd, mit dem lautlos die Waffen ausländischen Einflusses in das jeweilige Gastland transportiert werden.

In einigen Fällen spielen geopolitische Erwägungen tatsächlich eine Rolle, der aktuelle Streit um die Gasleitung Nord Stream 2 ist dafür ein typisches Beispiel. Wer die Geopolitik jedoch überbetont, rückt die große Mehrheit der staatlich gelenkten ausländischen Investitionen auf der ganzen Welt in ein falsches Licht. Um dies zu verstehen, müssen wir die traditionellen Denkmuster in den Blick nehmen, die den geopolitischen Argumenten zugrunde liegen: Demzufolge besteht, wenn ein Staat ein Unternehmen besitzt oder finanziell unterstützt, ein direktes Machtverhältnis. Diese

Unternehmen werden als Mittel eingesetzt, um die Ziele des Staates, einschließlich geopolitischer Ziele, zu erreichen.

Einst waren staatliche Unternehmen träge, ineffiziente und oft korrupte Giganten. Heute gehören sie zu den wertvollsten multinationalen Unternehmen der Welt.



Dabei wird jedoch außer Acht gelassen, dass sich der Charakter staatlichen Eigentums in den vergangenen beiden Jahrzehnten grundlegend gewandelt hat. Staatliche Unternehmen haben ihre Corporate Governance und ihre Eigentümerstruktur massiv verändert, wodurch sie den Anforderungen und Chancen der Globalisierung besser gerecht wurden. Einst waren staatliche Unternehmen träge, ineffiziente und oft korrupte Giganten. Heute gehören sie zu den wertvollsten multinationalen Unternehmen der Welt.

Konzerne wie Saudi Aramco, Syngenta oder EDF sind Marktführer ihrer jeweiligen Branchen, und die Sovereign Wealth Funds (SWF) genannten Staatsfonds von Katar, Singapur oder Norwegen sind etablierte Schwergewichte, die die globalen Finanzmärkte beeinflussen. Der „neue" Staatskapitalismus ist transnational ausgerichtet und steht weltweit im Zentrum der Eigentümerstrukturen von Unternehmen. Im Zuge der voranschreitenden Globalisierung wurden diese Institutionen immer größer und leistungsfähiger, was staatseigenen Unternehmen und Staatsfonds weltweite Investitions- und Wachstumschancen eröffnete.

Diese Veränderungen belegen zusätzlich, dass Geopolitik mit Blick auf grenzüberschreitendes Staatseigentum – wenn überhaupt – nur eine untergeordnete Rolle spielt. Im Gegensatz zu der traditionellen Sichtweise, wonach der Staat die nahezu vollständige Kontrolle ausübt, sind staatseigene Unternehmen heutzutage häufig hybride Konzerne mit mehr als einem Anteilseigner. Andere, private Investoren sind nicht nur finanziell beteiligt, sondern halten in diesen Unternehmen nicht selten auch Stimmrechte.

Eher der globale Markt als die globale Geopolitik liefert die Ratio für Auslandsinvestitionen von staatlichen wirtschaftlichen Eigentümern.



Hinzu kommt, dass Organisationen wie die SWFs dem globalen Marktdruck ausgesetzt sind. Sie müssen sich an die Regeln der globalen Finanzmärkte halten, wenn sie aus ihren Anlagen Erträge erzielen wollen. Die wichtigsten Staatsfonds haben den vom Internationalen Währungsfonds 2008 initiierten Santiago-Grundsätzen zugestimmt, einer Einigung über allgemeine Prinzipien und Praktiken, mit denen sie sich in der globalen Finanzwelt als vertrauenswürdige Institutionen eingeführt haben.

Folglich liefert eher der globale Markt als globale Geopolitik die Ratio für Auslandsinvestitionen von staatlichen wirtschaftlichen Eigentümern. All dies bedeutet nicht, dass diese Länder nicht mehr für die (mehrheitlich) ihnen gehörenden Unternehmen und deren grenzüberschreitenden Investitionsentscheidungen verantwortlich sind. Jedoch sind die Motive für diese Entscheidungen nicht unbedingt geopolitischer Natur. Vielmehr wurden die traditionellen Machtbeziehungen zwischen Staaten und den ihnen eigenen Unternehmen in den vergangenen Jahren grundlegend neugestaltet.

Mittlerweile haben Staaten verschiedene Strategien entwickelt, um die Vorteile der globalisierten Märkte für Investoren zu nutzen. Einige, wie China oder Frankreich, kaufen ganze Unternehmen auf oder gründen im Ausland hundertprozentige Tochtergesellschaften, um mehr Kontrolle über ihre Investitionen zu erhalten. Andere, etwa Norwegen oder Singapur, haben Staatsfonds gegründet, die im Normalfall relativ kleine Anteile an börsennotierten Unternehmen auf der ganzen Welt erwerben.

In der sich verändernden globalen Ordnung wird der staatliche Einfluss auf wirtschaftliche Angelegenheiten wieder an Bedeutung gewinnen.



Der chinesische Ansatz basiert offenbar auf einer umfassenden, nach außen gerichteten Strategie: Als der Schweizer Agrochemie-Champion Syngenta im Jahr 2017 de facto ein chinesisches Staatsunternehmen wurde, bedeutete dies einen enormen Schub für die Wettbewerbsfähigkeit der chinesischen Landwirtschaft. In ähnlicher Weise wird die Übernahme von British Steel genutzt, um das Portfolio von Jingye um Bahnschienen

und Langerzeugnisse aus der Stahlherstellung zu erweitern, die dem Unternehmen bislang fehlen. Außerdem werden mittels solcher Konstruktionen langjährige Überkapazitäten in der chinesischen Stahlindustrie exportiert. Diese Schritte können in ganz bestimmten Fällen geopolitische Auswirkungen haben. Aber in den meisten Fällen überwiegen bei grenzüberschreitenden staatlichen Investitionen wirtschaftsstrategische Überlegungen gegenüber geopolitischen Erwägungen.

Es ist besser, die internationalen Auswirkungen, die das Vorgehen von Unternehmen wie Jingye hat, so zu betrachten: Es handelt sich um einen Teil des geoökonomischen Wettbewerbs. Chinas große Strategie „Going Global" umfasst auch die schrittweise Auslagerung von Überkapazitäten und von veralteten Technologien, etwa der Kohleförderung. Andere Länder wie Norwegen oder einige Staaten des Nahen Ostens wiederum verwenden SWFs, um die Einnahmen aus dem Verkauf von Rohstoffen zu reinvestieren.

Wieder andere Staaten, beispielsweise Deutschland oder Frankreich, sind auf den europäischen Verkehrs- und Energiemärkten aktiv, auf denen sie versuchen, ihre jeweiligen nationalen – und künftig vielleicht auch europäischen – Champions in Schlüsselsektoren zu stärken und nach vorn zu bringen. Dies sind wirtschaftliche Überlegungen, die wichtige Konsequenzen dafür haben, wie wir über internationale Politik und mögliche globale Rivalitäten nachdenken. Sie haben aber nichts damit zu tun, dass Unternehmen für geopolitische Ziele verwendet werden. Dies ist eher die Ausnahme als die Regel.

Die Europäische Union erkennt das auch an, wenn es um ihre Pläne geht, ausländische Direktinvestitionen einzuschränken, sofern dadurch „unlauterer Wettbewerb" durch staatskapitalistische Akteure entsteht. Dieser geoökonomische Wettbewerb mit Blick auf staatliche Investitionen geht weit über die „üblichen geopolitischen Verdächtigen" wie Russland oder China hinaus. Es ist wichtig zu verstehen, warum staatliches Kapital grenzüberschreitend eingesetzt wird, um dessen Rolle in einer sich verändernden globalen Ordnung richtig einzuschätzen. In dieser Ordnung wird der staatliche Einfluss auf wirtschaftliche Angelegenheiten wahrscheinlich wieder an Bedeutung gewinnen.

Aus dem Englischen von Michael Miebach.

Zum Seitenanfang